Current Issue Review 86-22E

TOBACCO SMOKING

James R. Robertson
Law and Government Division

17 October 1986
Revised 3 September 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

92-05555/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. YM32-1-86-22-1991-09E

ISBN 0-660-14473-5

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print**.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TOBACCO SMOKING*

ISSUE DEFINITION

Over the past two or three decades, North America has witnessed a revolution in attitudes towards tobacco smoking. What was once considered a normal habit has become increasingly socially unacceptable. An ever-growing number of non-smokers are much less tolerant of smoking, and anti-smoking activists have become very vocal in their opposition to the habit. Governments and other organizations are more receptive to lobbying efforts and are introducing bans and restrictions on smoking.

Since the 1960s, research has documented the health hazards of tobacco smoking. Originally, the emphasis was on the danger to the smoker, but it has become clear in recent years that non-smokers are also at risk from inhaling second-hand or "sidestream" smoke. While most experts and governments accept the scientific and medical evidence of the dangers of tobacco smoke, changes do not come easily. Both the Surgeon General in the United States and the Royal Society of Canada have concluded that tobacco is a highly addictive product and many smokers find it difficult, if not impossible, to stop smoking, even if they want to. Tobacco manufactuers, who refuse to acknowledge that any health risks have been proved to be associated with their product, are a powerful group. The economic well-being of tobacco farmers must also be considered. Government policies have been somewhat ambivalent; significant tax revenues are derived from tobacco, yet governments are increasingly concerned about the rising costs of treating the preventable illnesses that result from tobacco use.

In 1988, Parliament enacted the *Tobacco Products Control Act* and the *Non-Smokers' Health Act*, as part of a series of government measures

---

* This is a revised version of the original paper by Maureen Baker.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

designed to reduce smoking. The constitutionality of the *Tobacco Products Control Act* has recently been called into question as a result of a Quebec court ruling.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Social Perceptions of Tobacco Use

When Europeans first explored the New World, they found the inhabitants smoking tobacco leaves and apparently deriving therapeutic benefits and pleasure from this activity. By the 17th century, European physicians were prescribing tobacco in various forms for medicinal purposes. Even after it was realized that these "cures" were ineffective, tobacco grew in popularity. Cigarettes and pipes came to be associated with sophistication, leisure and affluence. Films and advertisements helped to popularize smoking and to develop its connotations of glamour. While, traditionally, smoking was associated with masculinity, in recent decades advertisers also successfully turned their attention to the female market. Only recently, when links between smoking and various health problems were discovered, did smoking begin to decline in popularity in western industrialized countries.

As long as smoking was viewed as a personal issue, people could justifiably argue that the government should not interfere with tobacco use. Since research results confirming the negative effects of second-hand smoke have become public, however, perceptions have changed considerably. The social costs of cancer deaths from second-hand smoke and the lost work time from smoke-related ailments have been publicized and there are a growing number of complaints to workers' compensation boards and human rights commissions about smoke in the work environment. Smoking is less likely to be considered as a harmless pleasure than as socially unacceptable behaviour. Many now feel that it should be the object of government intervention and regulation.

The prevalence of cigarette smoking among children and adolescents has caused considerable concern for at least 50 years because

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nicotine is suspected of inhibiting physical as well as intellectual growth, is addictive, and causes long-term health risks. Adolescent smoking is encouraged by peer pressure and is often perceived as a symbol of rebellion and adult status. Parents, teachers and youth workers have attacked the advertising industry for linking sexuality and sociability with smoking and thereby enticing young people to take up this habit.

B. Health Risks from Smoking and Second-Hand Smoke

Reports linking cigarette smoking with cancer began to appear in the 1920s, but it was not until after World War II that deaths from lung cancer became so numerous that systematic follow-up studies were initiated. Researchers were constrained by the fact that the most serious ill-effects of cigarette smoking appear only after an interval of 10 years or more, and establishing causation can be difficult. By the early 1960s, the risks of lung cancer were found to be substantially higher for cigarette smokers than for non-smokers, as were risks of coronary disease and stroke. Research also linked cigarette smoking with increased risk of peptic ulcers, chronic bronchitis, emphysema, and cancer of the mouth, larynx, esophagus, pharynx, bladder and pancreas. Smoking during pregnancy was found to retard the growth of the fetus and to lead to increased risks of stillbirth, neo-natal death, and low birth weight. The accumulating evidence of the ill-effects of smoking were publicized by the Royal College of Physicians in London in 1962, Health and Welfare Canada in 1963, and the Surgeon General of the United States in 1964.

In the last 20 years, the rate of lung cancer among women has increased by five times. Three out of four cases appear to be caused by smoking. Recent studies have also focused on the risk of heart attack. Among young men who smoke more than two packs a day, the risk of heart attack is over seven times higher than for non-smokers. For women smokers under 50, this risk is 10 times higher than for non-smokers in the same group. A Canadian study of women who smoke and take the birth control pill found that they were between eight and 39 times more likely than non-smokers to have heart attacks, taking into account such things as age and personal habits. Yet an October 1988 Gallup Poll found that adult

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

respondents underestimated the risk of smoking, and 90% could not identify smoking as the leading cause of death in Canada.

Medical doctors and researchers are now very aware of the addictive nature of smoking. People in their teens or twenties often start to smoke, but later find that they cannot easily stop. According to the U.S. Surgeon-General, tobacco is as addictive as heroin. The current social unacceptability of tobacco smoke, however, means that public opinion is hostile to smokers and is unsympathetic to their plight.

Smoking became an issue for non-smokers with the publication of studies finding that the spouses and children of smokers have increased risk of serious health problems. One study found that children with parents who smoke experience much higher rates of respiratory illness, including colds, influenza, bronchitis, asthma and pneumonia, as well as reduced lung capacity. A recent federal Health and Welfare Canada study concluded that the risk of lung cancer is as much as 3.4 times greater for non-smokers who are exposed to smoke in the home than for non-smokers who are not. The study found that one in five Canadians has a serious medical condition (such as asthma, emphysema, heart disease, or angina) aggravated by exposure to cigarette smoke. Some studies have claimed that a non-smoker who is exposed to second-hand smoke in the workplace for 20 years suffers the same ill-effects as a person who has smoked 10 cigarettes a day during the 20-year period. Second-hand smoke contains higher levels of cancer-causing chemicals than smoke inhaled by a smoker. Unfortunately, air filters do not remove these toxic substances. It is estimated that 330 non-smokers die each year in Canada from diseases attributable to exposure to tobacco smoke.

The World Health Organization has been particularly outspoken about smoking-related diseases as "important causes of disability and premature death," and in May 1986 it urged governments to declare war on smoking, which, it claimed, is responsible for at least one million deaths a year throughout the world. Other estimates of the worldwide health costs of tobacco place the number of deaths as high as 2.5 million per year or 5% of all deaths. According to this research, tobacco kills 13 times as many Americans as do hard drugs and eight times as many as

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

automobile accidents. It has been estimated that smoking is a major contributing factor in 10 to 25% of deaths in Europe and the U.S., and in about 20% of deaths among Canadians aged 35 to 84.

Although the health consequences of tobacco products are known, policies to deal with them lag far behind those dealing with other health hazards.

C. Trends in Smoking Behaviour

Smoking behaviour is measured in two major ways in government statistics: by the percentage of the population who smoke regularly and by the cigarette consumption per adult or per smoker. Over the last two decades, the global use of tobacco has increased by 75%. Even in countries such as the United States, where the overall prevalence of smoking has declined, the per capita consumption of tobacco has increased by 20%.

The trend to quit smoking in many western industrialized countries has continued since about 1970 and is most pronounced among men. Canadian consumption of cigarettes per adult is still among the highest in the world, however. Tobacco usage among teenage females has increased in comparison to usage among teenage males.

The percentage of regular smokers over 15 years of age varies by province, with the highest in Quebec at 36% and lowest in British Columbia at 27% in 1985. People with university education are less likely to smoke than those with some high school education. Smoking behaviour also varies by occupation: professionals and those who have never worked for pay have the lowest rates, while miners, construction and transport workers have the highest. Greater reductions in smoking have taken place among professional people; this has led some to refer to smoking as increasingly a "working class habit."

According to a 1985 government study, smoking is particularly high among Inuit, Dene and Métis in the Northwest Territories. While 78.6% of Inuit women and 66.2% of Dene and Métis women smoke, only 37.2% of non-native women in the NWT do so. In the North, the percentage of smokers among native women is higher than among native men.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Although the anti-smoking movement has experienced some degree of success, the use of smokeless tobacco, or "snuff" has increased over the last two decades. In the U.S., this increase has amounted to 40%. Teenage boys especially are now using snuff, despite its link with oral cancers. In Canada, the widespread use of snuff by young native males in the north has caused considerable concern. It should also be mentioned that the sales of fine-cut tobacco for rolling cigarettes have doubled in the past ten years, a reflection, in part, of high taxes on manufactured cigarettes.

Low tar and nicotine cigarettes have been developed to reduce health hazards but they retain high levels of carbon monoxide. It has been suggested that these cigarettes may actually cause people to smoke more in order to satisfy their addiction, and thus inhale greater quantities of carbon monoxide.

Anti-smoking advocates are now claiming that tobacco manufacturers, to compensate for lost markets in industrialized countries, are preying on Third World youth, using cigarettes as symbols of affluence and westernization in countries with no advertising guidelines or restrictions. According to the Food and Agricultural Organization of the United Nations, tobacco consumption is dropping by 1.1% a year in industrialized countries but increasing by 2.1% a year in the Third World.

D. The Anti-Smoking Movement

Until recently, the rights of Canadian non-smokers remained virtually unrecognized. Even people with serious allergies were left with the choice of avoiding smoky places or quietly tolerating smoke as best they could. Those who openly objected to tobacco smoke were often thought to be intolerant. As the negative health effects of smoking are publicized, however, the anti-smoking lobby grows.

The financial cost of allowing smoking to continue is also stressed by the anti-smoking movement. The direct health-care costs of dealing with smoking-related illnesses varies from 3% to 9% of all health care costs, depending on the country. In Canada, over 35,000 deaths a year are said to be caused by tobacco smoking, at a cost of $2.5 billion. It

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

has been estimated that smokers' lessened productivity through absenteeism costs the Canadian economy about $1.2 to $1.5 billion a year. This amount, together with health expenses and fire losses, make some Canadian estimates of the annual cost of smoking as high as $8 billion.

Anti-smokers are demanding cleaner air in public buildings, restaurants, and at the workplace. They also criticize sponsorship of sports and cultural events by tobacco companies because it lends social acceptability to tobacco products and may make recipient groups dependent on tobacco use. Non-smoking groups have also aggressively lobbied governments and conducted effective public relations campaigns such as that by Physicians for a Smoke-Free Canada which encouraged doctors to send postcards to Members of Parliament each time one of their constituents died of a smoking-related disease.

Advertising and promotion geared to teenagers, especially in stores near schools, has been one of the targets of the anti-smoking movement, since adolescence appears to be the most critical time for starting the habit. Concern has been expressed about the introduction of smaller and cheaper "kiddie packs" because of the fear that the lower cost would encourage teenagers to experiment with cigarettes. Adolescents seldom internalize the meanings of warnings against tobacco, even though they can recite the risks. They seem to retain an illusion of their own immortality or believe that they will smoke for only a few years.

A 1985 study on smoking among Manitoba children found that the majority of daily smokers aged 8 to 15 bought cigarettes in stores, despite the fact that it is illegal to sell cigarettes to children under 16. The authors of this study suggested that children's access to cigarettes should be restricted by enforcing, for the first time in over 45 years, the *Tobacco Restraint Act* of 1908. In 1988, the Minister of Health and Welfare expressed his intention to make the sale of tobacco to minors more difficult, although this has not been done to date. Various provincial and municipal governments also have attempted to regulate sales of tobacco products to minors.

Although the tobacco industry agreed to a voluntary code on advertising in 1972, it continued to advertise heavily. Tobacco companies

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

argued that as long as cigarette smoking is legal, cigarette advertising should also be legal. It has been suggested that a simple ban on advertising could lead to lower cigarette prices, which could actually increase demand for and sales of foreign tobacco products. In any case, a ban on advertising of tobacco products appears to be most effective when it is accompanied by anti-smoking campaigns and by higher cigarette taxes.

In response to public lobbying, an increasing number of transportation companies have banned smoking, and some insurance firms have reduced the premiums for home and life insurance for non-smokers. Some opposition to the anti-smoking movement continues, however.

A lobby group to protect the rights of smokers, The Smokers Freedom Society, was launched in 1986 to fight high taxes and government intervention in the industry and to "restore the respectability of smoking." In June 1988, Bill C-51, dealing with advertising and labelling of tobacco products, received Royal Assent. The Canadian Tobacco Manufacturers' Council challenged the legislation in court as a violation of freedom of expression under the *Charter of Rights and Freedoms*. On July 1991, Justice Jean-Jude Chabot of the Quebec Superior Court struck down the *Tobacco Products Control Act* on two grounds: one, that it unreasonably violates the manufacturers' freedom of speech, and two, that because advertising is within provincial jurisdiction the federal government has no right to regulate it. The federal government has appealed this decision.

E. The Tobacco Growing Industry

After rising every year for about 20 years, cigarette sales peaked in 1982, when Canadians bought 66.3 billion. By 1989, this number had declined to 50.3 billion. In Canada, per capita sales of tobacco products among people 15 and older decreased by 29% from 1980 to 1989, a greater decline than in any other major industrialized nation.

In countries where the tobacco industry is state-owned but where concern has been expressed about the health hazards of tobacco, government policies have been inconsistent. Canada, for example, subsidizes tobacco farmers and collects tobacco taxes but at the same time

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

acknowledges the health hazards and costs associated with smoking and conducts anti-smoking campaigns.

Ontario grows almost 90% of Canada's tobacco crop. In recent years, production has exceeded demand and millions of pounds of tobacco are being kept in storage. Tobacco manufacturers are buying less tobacco from farmers because of declining domestic sales of cigarettes, which they blame mainly on rising government taxes (about 64% of the price of cigarettes goes to federal or provincial taxes) and increased foreign competition for the export market. Canadian tobacco farmers want a national marketing board to help maintain prices and to find new markets in Canada and abroad. They also expect substantial federal and provincial assistance to find other sources of income. Rationalization and diversification of crops have maintained profits for some tobacco farmers, but Canadian communities dependent on tobacco growing are now suffering financially.

The problem for the declining tobacco farming industry is not lack of alternative crops which will grow in the sandy soil of southern Ontario. The real issue is that the market for none of these alternative crops - tomatoes, soyabeans, peanuts, garlic, ginseng - is as lucrative as tobacco was, or is with government price supports. In recent times, tobacco returns have averaged about $4,000 per acre, 10 times the return of alternative crops.

In 1986, Agriculture Canada established a $30 million program to help tobacco farmers diversify. The Ontario Flue Cured Tobacco Growers' Marketing Board, however, asked for $200 to $300 million from government cigarette taxes for this purpose. Even so, many growers have left tobacco farming in the past few years as sales dropped, profits declined, and debts mounted. A federal-provincial exit program in Ontario now pays farmers to stop planting tobacco. In October 1988, the federal government added $30 million to this program and an additional $5 million for farmers outside Ontario. Nevertheless, in 1989 a group of Ontario tobacco farmers called Fair Compensation for Tobacco (FACT) started lawsuits against both the federal and Ontario governments to seek compensation for damages to their industry caused by rising tobacco taxes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

In recent years, the tobacco industry has also been affected by fear of product liability. Aggressive lawsuits have sought damages for illnesses or death allegedly caused by smoking. Although tobacco companies have lost only one case to date (and this judgment was subsequently overturned by the U.S. Federal Appeals Court), plaintiffs' lawyers are now more optimistic because of increasing evidence associating tobacco products with a variety of ailments. Tobacco manufacturers could lose millions of dollars as a result of such lawsuits.

While the tobacco manufacturers continue their battle for market share, their corporate parents look around for alternative investments, such as food products and drugs.

F. Government Action

1. Workplace Initiatives

Since 1976, many municipal governments across Canada have passed by-laws prohibiting smoking in non-residential buildings and public transportation. Several city governments have also tackled the thorny issue of smoking in the workplace. San Francisco's by-law prohibiting smoking in the workplace except in designated areas and allowing anti-smokers to complain to the Board of Health in cases of non-compliance became an example to other jurisdictions. In Canada, some municipalities followed Toronto's lead and announced that smoking in the workplace would be confined to designated areas with special ventilation systems. The Quebec government banned smoking in most public buildings, except designated areas, as of 1 January 1987. The Ontario government passed Bill 194, An Act to restrict smoking in workplaces, in July 1989.

In December 1985, an adjudicator for the Public Service Staff Relations Board concluded that the federal Department of Health and Welfare was breaching its collective agreement by not protecting its employees from cigarette smoke, which can be considered a "dangerous substance." The federal government successfully appealed this decision, however, as tobacco smoke is not deemed to be a hazardous product under the law.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

On 22 April 1987, the federal government announced a series of measures designed to discourage tobacco smoking. In addition to Bill C-51, most of these initiatives were directed at smoking in workplaces under federal jurisdiction.

As of 1 October 1987, the federal government banned smoking at service counters, waiting rooms, desks and wickets serving the public in federal government buildings, and restricted to designated areas in public service workplaces. On 1 January 1989, the federal government banned smoking by federal public servants in all areas of federal buildings.

Banning smoking in the workplace has continued to be controversial. A number of provincial governments have tackled this issue in reports. If smoking is a physical and psychological addiction, it may be difficult to give up, especially in a stressful work environment. If employees who smoke regularly adjourn to the designated smoking area, can they be expected to be as productive as they were when they could smoke and work at the same time? Another problem with preventing smoking in the workplace is that most ventilation systems recycle air, and can thus distribute smoke throughout the building. Creating a completely separate ventilation system for a smoking room is considered too costly by most employers, especially in the present economic climate.

2. Other Initiatives

In January 1985, the federal Minister of State for Fitness and Amateur Sport announced that national amateur sports bodies funded in part by the federal government could no longer arrange sponsorship by tobacco companies for events involving primarily amateur athletes. This announcement came about in response to concerns about the sponsorship of the Canadian Ski Association by R.J.R. Macdonald Inc.

In November 1986, the Transport Minister announced that smoking on all Canadian aircraft would be banned during flights of two hours or less. In September 1987, it was decided that this regulation would be effective on 9 December 1987, with fines up to $5,000 for passengers who continued to smoke and $25,000 for airlines which failed to enforce the ban. The United States placed a similar ban, effective April 1988, on U.S. domestic flights of two hours or less. In September 1988,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Air Canada broadened its ban to cover all North American flights, and flights to Hawaii and Mexico.

The *Tobacco Products Control Act,* which received Royal Assent in June 1988, provided the authority for banning all tobacco advertising and the imposition of restrictions and gradual phasing out of promotional activities and sponsorship by tobacco manufactures, and the requirement of more explicit health warnings on tobacco product packages.

In June 1989, the Health and Welfare Minister said that no warnings about tobacco and addiction could be put on packages of cigarettes until the government had determined for certain that there was a link between the two. The Royal Society of Canada was given $30,000 to study the relationship between smoking and addiction, despite the fact that reputable American scientists claimed to have already established such link. The Royal Society reported in October 1989 that tobacco was indeed addictive. Tobacco manufacturers are now required by the federal government to place explicit health warnings on their packaging.

According to a report for the World Health Organization, 57 countries have enacted at least some form of legislation to control smoking. Many other countries have raised taxes on tobacco to decrease consumption and have regulated advertising and smoking in public places. Almost no country, however, has enacted legislation to decrease the production of tobacco or to cut back on subsidies and no country has yet taken action against tobacco commensurate with the societal costs it imposes.

PARLIAMENTARY ACTION

1. The Isabelle Report (1970) of the House of Commons Committee on Health, Welfare and Social Affairs contained recommendations on restricting the advertising and promotion of tobacco products.
2. Bill C-248, to ban the advertising of tobacco products, was introduced

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

by the government in June 1971 but never debated. Instead, the tobacco industry and the government agreed to voluntary guidelines.

3. Effective April 1986, the *Canada Labour Code* was amended to contain occupational health and safety provisions that would make it easier for workers to refuse dangerous work. Tobacco smoke was not specifically mentioned as a threat to health, but in October 1986 a decision by Labour Canada upheld an Air Canada employee's right to refuse to work in a smoke-filled trailer.
4. Bill C-204, the Non-Smokers' Health Act, was introduced on 6 October 1986. It proposed regulating smoking in the workplace and on common carriers under federal jurisdiction, as well as amending the *Hazardous Products Act* in relation to cigarette advertising. This Private Member's bill, introduced by Lynn McDonald, passed second reading and was sent to committee, where it was debated for nine months. On 11 February 1988, it was approved with amendments and on 31 May 1988 it passed third reading; though it received Royal Assent in June 1988, it was not proclaimed at that time (see note 8, below).
5. Bill C-51, to prohibit the advertising and promotion and respecting the labelling and monitoring of tobacco products, was introduced by the Minister of Health and Welfare on 30 April 1987. On 31 May 1988, the bill passed third reading. It received Royal Assent in June 1988. The legislation has been challenged in the courts by the Canadian tobacco companies.
6. On 31 March 1989, the Speaker of the House of Commons announced that effective 14 August 1989, employees of the House of Commons and visitors to Parliament Hill would no longer be permitted to smoke in the Parliament Buildings. Smoking was also to be banned by the same date in all premises occupied by the Library of Parliament. Members of Parliament might continue to smoke and to allow their staff to smoke in their own offices, however, even though employees of the House of Commons would not be allowed to do so. In addition, smoking would still be permitted in a portion of the Parliamentary Restaurant and the press room in the Centre Block.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

7. On 18 May 1989, first reading was given to Senate Bill S-6, An Act to amend the *Tobacco Restraint Act* and to amend the *Tobacco Products Control Act*. This bill would raise the fines for selling tobacco products to anyone under the age of 18, and would make it an offence to operate a tobacco vending machine. The motion for second reading of the bill was defeated on 24 October 1989, and the bill was withdrawn from the order paper.
8. Bill C-27, an Act to Amend the *Non-Smokers' Health Act* (formerly C-204), was introduced in the House of Commons on 16 June 1989; it passed through the Senate and was given Royal Assent on 29 June 1989. This bill made technical amendments to Lynn McDonald's Private Member's bill, including the clarification of terms and the provision of enforcement procedures.

CHRONOLOGY

1908 - The *Tobacco Restraint Act* made it illegal to sell tobacco products to anyone under 16 years of age. This law has not been enforced in at least 45 years.

1962 - Report of the Royal College of Physicians in London providing research evidence of the harmful consequences of smoking.

1963 - Health and Welfare Canada linked cigarette smoking and lung cancer in a report.

1964 - Report of the United States Surgeon General on medical consequences of smoking.

1970 - World Health Assembly adopted its first anti-smoking resolution calling upon governments to act against smoking as an avoidable cause of death.

1970 - The House of Commons Committee on Health, Welfare and Social Affairs recommended a ban on tobacco advertising and promotion.

June 1971 - The government introduced Bill C-248 to ban advertising of tobacco products, but the bill was never debated.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1982 - Health and Welfare Canada launched an anti-smoking campaign.

January 1985 - The Minister of Fitness and Amateur Sport announced an end to sponsorship of amateur sports events by tobacco companies.

February 1985 - Treasury Board announced voluntary guidelines on smoking in the workplace by federal public servants.

October 1985 - Health and Welfare Canada launched a $1.5 million anti-smoking campaign aimed at youth.

- The Minister of Agriculture gave $90 million to tobacco farmers as price support.

October 1986 - Two private member's bills were introduced to control smoking in federal buildings.

November 1986 - Air Canada introduced trial smoke-free flights on certain routes.

December 1986 - The U.S. Surgeon General's Report attacked passive smoke as a major health hazard and urged bans on smoking in the workplace.

February 1987 - Agriculture Canada set up a $15 million program to help tobacco farmers diversify.

April 1987 - New restrictions were announced for smoking in workplaces under federal jurisdiction.

- The Minister of Health and Welfare introduced Bill C-51 to prohibit the advertising and promotion of tobacco products.

September 1987 - Transport Canada banned smoking on all Canadian airline flights of two hours or less, effective December 1987.

October 1987 - Smoking was restricted to designated areas in public service workplaces.

May 1988 - Bill C-51 and Bill C-204 both passed third reading in the House of Commons on 31 May 1988.

June 1988 - Both Bill C-51 and Bill C-204 were given third reading by the Senate on 28 June 1988, and received Royal Assent on the same date. The bills came into force on later dates.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

January 1989 - Federal public servants were prohibited from smoking anywhere in most federal buildings as of 1 January 1989.

March 1989 - The Speaker of the House of Commons announced a smoking ban on Parliament Hill starting August 1989, but MPs and their staff could continue to smoke within their own offices.

June 1989 - Bill C-27, which amended C-204, was given Royal Assent.

October 1989 - As of 31 October, all tobacco product packages were required to carry one of four specified health warnings.

January 1990 - The federal Minister of Health and Welfare proposed tougher and more prominent health warnings on tobacco product packages, effective 1 June 1991.

July 1991 - The Quebec Superior Court held that the *Tobacco Products Control Act* is unconstitutional. This decision is being appealed by the federal government.

Bulletin d'actualité

86-22F

L'USAGE DU TABAC

James R. Robertson
Division du droit et du gouvernement

Le 17 octobre 1986
Révisé le 3 septembre 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

Nº de cat. YM32-1-86-22-1991-09F

ISBN 0-660-93723-9

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'USAGE DU TABAC*

DÉFINITION DU SUJET

En Amérique du Nord, il y a eu, depuis vingt ou trente ans, un changement radical d'attitude vis-à-vis l'usage du tabac. Une habitude, jusque-là jugée normale, est devenue de plus en plus inacceptable aux yeux de la société. Un nombre croissant de non-fumeurs sont devenus beaucoup moins tolérants vis-à-vis l'usage du tabac, et la voix du lobby antitabac s'est amplifiée pour dénoncer cette habitude. Les pouvoirs publics et d'autres organismes sont plus réceptifs à ces pressions et commencent à imposer des interdictions et des restrictions à l'égard de l'usage du tabac.

Depuis les années 60, les recherches se sont poursuivies pour mieux établir la nocivité du tabac. Au départ, ce sont les risques courus par le fumeur qui retenaient surtout l'attention, mais il est devenu évident, ces dernières années, que la fumée secondaire indirecte met également en danger la santé des non-fumeurs. La plupart des experts et des gouvernements acceptent les preuves scientifiques et médicales quant aux dangers du tabac, mais les changements ne sont pas faciles à obtenir. Le tabac est un produit qui crée une accoutumance et de nombreux fumeurs trouvent difficile, voire impossible, d'arrêter de fumer, même s'ils le désirent. Les fabricants de produits du tabac, qui refusent de reconnaître la nocivité de ces derniers, constituent un groupe puissant. Il faut également tenir compte du bien-être économique des producteurs de tabac. Les politiques gouvernementales ont été quelque peu ambivalentes; le tabac

---

* Le présent document est une version révisée du bulletin rédigé par Maureen Baker.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

produit d'importantes recettes fiscales, mais les pouvoirs publics s'inquiètent de plus en plus devant la hausse du coût du traitement des maladies évitables qui résultent de son usage.

En 1988, le Parlement a adopté la *Loi réglementant les produits du tabac* et la *Loi sur la santé des non-fumeurs*, dans le cadre d'une série de mesures gouvernementales visant à réduire la consommation de tabac. Cependant, un jugement rendu au Québec, il n'y a pas longtemps, met en doute la constitutionnalité de la *Loi réglementant les produits du tabac*.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Évolution des attitudes à l'égard du tabac

En explorant le Nouveau Monde, les Européens découvrirent que ses habitants fumaient des feuilles de tabac qui semblaient leur procurer des bienfaits thérapeutiques, sans compter le plaisir qu'ils en retiraient. Au XVII[e] siècle, les médecins européens prescrivaient le tabac, sous diverses formes, à des fins médicinales. On se rendit compte que ces "cures" étaient inefficaces, mais l'habitude de fumer se généralisa. La cigarette et la pipe devinrent des symboles de raffinement, de loisir et de richesse. Le cinéma et la publicité contribuèrent à populariser l'usage du tabac et à lui conférer son prestige. Jadis, l'usage du tabac était un signe de virilité, mais depuis quelques décennies les publicistes se sont tournés vers les consommatrices. C'est seulement depuis qu'il a été relié à divers troubles de santé que l'usage du tabac connaît une baisse de popularité dans les pays occidentaux industrialisés.

Tant que l'usage du tabac était considéré comme une question purement personnelle, les gens étaient justifiés de dire que le gouvernement n'avait pas à intervenir pour le limiter. Toutefois, depuis la publication des résultats des recherches confirmant la nocivité de la fumée secondaire indirecte, l'attitude du public a énormément changé. Les gens savent que les cancers mortels causés par la fumée du tabac et le temps de travail perdu à cause des maladies attribuables à la cigarette

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

coûtent cher à la société et ils sont de plus en plus nombreux à se plaindre à la Commission des accidents du travail et à la Commission des droits de la personne de la fumée présente dans leur milieu de travail. L'usage du tabac est considéré non plus comme un plaisir innocent, mais comme un comportement inacceptable en société. De nombreux Canadiens estiment qu'il devrait faire l'objet d'une intervention et d'une réglementation gouvernementales.

L'usage de la cigarette chez les enfants et les adolescents cause de vives inquiétudes depuis au moins 50 ans, parce que la nicotine semble freiner la croissance physique et intellectuelle, qu'elle crée une dépendance et qu'elle menace la santé à long terme. Le fait de fumer est valorisé par les adolescents qui y voient souvent un symbole de révolte et d'accession à l'âge adulte. Des parents, des enseignants et des travailleurs sociaux ont reproché à la publicité d'établir des liens entre la richesse, la sexualité, la sociabilité et le tabac, ce qui incite les jeunes à fumer.

B. Problèmes de santé liés à l'usage du tabac et à la fumée secondaire

Dans les années 20, on avait déjà établi un lien entre la cigarette et le cancer, mais ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que des études systématiques ont été faites devant l'augmentation alarmante du nombre de décès causés par le cancer du poumon. Le fait que les troubles les plus graves résultant de l'usage du tabac n'apparaissent qu'au bout de dix ans ou plus compliquait la tâche des chercheurs et il leur était difficile d'établir le rapport de cause à effet. Au début des années 60, on a découvert que le risque de cancer du poumon ainsi que les risques de maladies coronariennes et de crises cardiaques étaient nettement plus élevé chez les fumeurs que chez les non-fumeurs. La recherche a également établi un rapport entre la cigarette et un risque accru d'ulcères, de bronchite chronique, d'emphysème et de cancer de la bouche, du larynx, de l'oesophage, du pharynx, de la vessie et du pancréas. On a également découvert que l'usage du tabac pendant la grossesse retarde le développement du foetus et augmente le taux d'enfants morts-nés, ainsi que

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les risques de décès néonatal et de faible poids à la naissance. Les preuves de plus en plus nombreuses de la nocivité du tabac ont été publiées par le Collège royal des médecins, de Londres, en 1962, Santé et Bien-être Canada, en 1963 et le Chef du Service fédéral de la santé publique des États-Unis, en 1964.

Depuis 20 ans, l'incidence du cancer du poumon chez les femmes a quintuplé. Dans trois cas sur quatre, cette forme de cancer semble attribuable à la cigarette. Des études récentes se sont également intéressées au risque de crise cardiaque. Chez les jeunes hommes qui fument plus de deux paquets par jour, le risque de crise cardiaque est sept fois plus élevé que chez les non-fumeurs. Pour les fumeuses de moins de 50 ans, ce risque est dix fois plus élevé que pour les non-fumeuses du même âge. Une étude réalisée au Canada auprès des fumeuses qui prennent la pilule anticonceptionnelle a révélé que tenu compte de facteurs tels que l'âge et les habitudes de vie, ces dernières risquent de huit à 39 fois plus que les non-fumeuses d'avoir une crise cardiaque. Pourtant, il ressort d'un sondage Gallup mené en octobre 1988, que les répondants adultes sous-estiment la nocivité du tabac et que 90 p. 100 d'entre eux ignorent que l'usage du tabac est la principale cause de décès au Canada.

Les médecins et les chercheurs sont maintenant très conscients de l'accoutumance que crée le tabac. Beaucoup d'adolescents ou de jeunes dans la vingtaine commencent à fumer et s'aperçoivent ensuite qu'il n'est pas facile de cesser. Selon le Chef du service fédéral de la santé publique des États-Unis, le tabac crée une dépendance aussi forte que celle que crée l'héroïne. Néanmoins, étant donné que la fumée du tabac est maintenant jugée inacceptable, l'opinion publique est hostile aux fumeurs et peu sensible à leur sort.

Les non-fumeurs ont commencé à s'inquiéter de l'usage du tabac après la publication d'études révélant que les conjoints et les enfants des fumeurs risquent davantage que d'autres d'avoir des troubles de santé graves. Selon une de ces études, les enfants des fumeurs ont un taux beaucoup plus élevé de maladies respiratoires, notamment des rhumes, des grippes, des bronchites, des crises d'asthme et des pneumonies, de même qu'une capacité pulmonaire réduite. Selon une étude récente de Santé et

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Bien-être Canada, le risque de cancer du poumon est 3,4 fois plus élevé pour les non-fumeurs exposés à la fumée de tabac chez eux que pour les autres. Cette étude a permis de constater qu'un Canadien sur cinq souffre de troubles de santé graves (tels que l'asthme, l'emphysème, les maladies de coeur ou l'angine de poitrine) qui sont aggravés par l'exposition à la fumée de cigarette. Certaines études affirment qu'un non-fumeur exposé à de la fumée de cigarette au travail pendant 20 ans subit les mêmes conséquences qu'une personne qui a fumé dix cigarettes par jour pendant ces 20 ans. La fumée qui se répand dans l'air renferme plus de substances cancérigènes que celle qui est inhalée par le fumeur. Malheureusement, les filtres à air ne peuvent éliminer ces substances toxiques. Le nombre de non-fumeurs qui meurent chaque année au Canada de maladies attribuables à l'exposition à la fumée de tabac est évalué à 330.

L'Organisation mondiale de la santé a souligné avec force que les maladies reliées au tabac sont des "causes importantes d'invalidité et de décès prématuré" et, en mai 1986, elle a exhorté tous les gouvernements à déclarer la guerre au tabac qui, selon elle, serait responsable d'au moins un million de morts par an dans le monde. Selon d'autres évaluations, le nombre de décès attribuables au tabac atteindrait 2,5 millions par an à l'échelle mondiale, soit 5 p. 100 de tous les décès. En outre, le tabac tuerait 13 fois plus d'Américains que les "drogues dures" et huit fois plus que les accidents d'automobile. L'usage du tabac est considéré comme l'une des principales causes de 10 à 25 p. 100 des décès en Europe et aux États-Unis et d'environ 20 p. 100 des décès chez les Canadiens âgés de 35 à 84 ans.

Même si l'on connaît la nocivité du tabac, les mesures préventives sont loin d'être aussi énergiques que celles qui visent les autres dangers menaçant la santé.

C. Tendances dans la consommation de tabac

Les statistiques officielles mesurent la consommation de tabac de deux façons: selon le pourcentage de la population qui fume habituellement et selon la consommation de cigarettes par adulte ou par fumeur. Depuis une vingtaine d'années, l'usage du tabac a augmenté de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

75 p. 100 à l'échelle mondiale. Même dans les pays comme les États-Unis où le nombre de fumeurs a diminué, la consommation de tabac per capita a augmenté de 20 p. 100.

La tendance à abandonner le tabac s'est poursuivie, dans de nombreux pays occidentaux industrialisés, depuis à peu près le début des années 70 et c'est chez les hommes qu'elle est le plus marquée. La consommation canadienne de cigarettes par adulte demeure néanmoins l'une des plus élevées au monde. L'usage du tabac a augmenté chez les adolescentes tandis qu'il a diminué chez les adolescents.

La proportion des fumeurs réguliers âgés de plus 15 ans varie d'une province à l'autre. En 1985, c'est au Québec qu'elle était la plus élevée (36 p. 100) et en Colombie-Britannique qu'elle était la plus faible (27 p. 100). Les titulaires d'un diplôme universitaire sont moins portés à fumer que ceux qui n'ont fréquenté que l'école secondaire. La consommation de tabac varie également selon l'emploi. Les taux les plus faibles se retrouvent chez les professionnels et ceux qui n'ont jamais occupé un emploi rémunéré et les taux les plus élevés, chez les mineurs et les travailleurs du bâtiment et du secteur des transports. La plus forte baisse dans l'usage du tabac a été enregistrée chez les professionnels, ce qui a fait dire à certains que fumer devient de plus en plus une "habitude de prolétaire".

Selon une étude officielle réalisée en 1985, l'usage du tabac serait particulièrement élevé chez les Inuit, les Dénés et les Métis des Territoires du Nord-Ouest. Il y a 78,6 p. 100 de fumeuses chez les femmes inuit et 66,2 p. 100 chez les femmes dénées et métisses contre 37,2 p. 100 chez les femmes non autochtones des Territoires du Nord-Ouest. Dans le Nord, l'usage du tabac est plus répandu chez les femmes que chez les hommes autochtones.

Le mouvement antitabac a remporté un certain succès, mais l'usage du tabac à priser s'est accru depuis 20 ans. Aux États-Unis, sa consommation a augmenté de 40 p. 100. À l'heure actuelle, elle est surtout répandue chez les adolescents du sexe masculin même si elle est reliée au cancer des voies buccales. Au Canada, l'usage très répandu du tabac à priser chez les jeunes autochtones de sexe masculin suscite de vives

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

inquiétudes. Mentionnons également que les ventes de tabac servant à rouler des cigarettes ont doublé depuis dix ans, ce qui résulte, en partie, des taxes élevées sur les paquets de cigarettes.

Les fabricants ont mis au point des cigarettes à faible teneur en goudron et en nicotine pour réduire les risques pour la santé, mais le taux d'oxyde de carbone de ces cigarettes demeure élevé. Certains ont fait valoir que ces cigarettes incitent peut-être les gens à fumer davantage pour satisfaire leur accoutumance, ce qui leur fait inhaler une plus grande quantité d'oxyde de carbone.

Les champions de la lutte antitabac affirment également que, pour compenser la perte de marchés dans les pays industrialisés, les fabricants de tabac s'en prennent à la jeunesse du tiers monde en présentant la cigarette comme un symbole de richesse et de modernisme dans les pays où la publicité n'est pas réglementée. Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, la consommation de tabac baise de 1,1 p. 100 par an dans les pays industrialisés, mais augmente de 2,1 p. 100 par an dans le tiers monde.

D. Le mouvement antitabac

Jusqu'à récemment, les droits des non-fumeurs canadiens n'étaient pratiquement pas reconnus. Même ceux qui souffraient de graves allergies n'avaient d'autre choix que d'éviter les endroits enfumés ou d'endurer tant bien que mal la fumée des autres. Ceux qui manifestaient ouvertement leur opposition à la fumée de tabac étaient souvent considérés comme intolérants. Toutefois, plus la nocivité du tabac est connue, plus le lobby antitabac prend de l'importance.

Le mouvement antitabac insiste également sur la perte financière qu'entraîne l'usage du tabac. Les soins médicaux qu'exige le traitement des maladies causées par le tabac absorbent de 3 à 9 p. 100 du coût total de la santé, selon le pays. Au Canada, plus de 35 000 décès par an sont attribués à l'usage du tabac, ce qui coûte 2,5 milliards de dollars. On estime que la baisse de productivité attribuable à l'absentéisme des fumeurs coûte à l'économie canadienne entre 1,2 et 1,5 milliards de dollars par année. Selon certains experts canadiens, si l'on

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ajoute à cela le coût des services de santé et les pertes causées par les incendies, l'usage du tabac peut nous coûter jusqu'à 8 milliards de dollars par an.

Les adversaires de la cigarette réclament un air plus pur dans les bâtiments publics, les restaurants et les lieux de travail. Ils s'opposent également à ce que les compagnies de tabac commanditent des manifestations sportives et culturelles parce que cela tend à conférer au tabac une certaine respectabilité et risque de rendre les groupes bénéficiaires dépendants de l'usage du tabac. Les groupes antifumeurs ont également exercé de fortes pressions sur les pouvoirs publics et mené de grandes campagnes de relations publiques comme celle de Physicians for a Smoke-Free Canada qui invitaient les médecins à envoyer une carte postale aux députés chaque fois qu'un de leurs électeurs mourait d'une maladie causée par le tabac.

La publicité qui s'adresse aux adolescents, surtout dans les magasins au voisinage des écoles, a été l'une des cibles du mouvement antitabac étant donné que l'adolescence semble être la période où l'on risque le plus de commencer à fumer. La mise en marché de paquets de cigarettes de format réduit et moins chers a fait craindre que leur prix plus abordable incite les adolescents à se mettre à fumer. Les adolescents prennent rarement au sérieux les avertissements contre le tabac, même s'ils peuvent en réciter les risques par coeur. Ils semblent se croire immortels ou s'imaginer qu'ils ne fumeront que quelques années.

Une étude réalisée en 1985 sur l'usage du tabac chez les enfants du Manitoba a révélé que la majorité des jeunes âgés de 8 à 15 ans qui fumaient quotidiennement achetaient des cigarettes au magasin, même s'il est illégal d'en vendre à des enfants de moins de 16 ans. Les auteurs de cette étude ont laissé entendre qu'il faudrait empêcher les enfants de se procurer des cigarettes en appliquant, pour la première fois depuis 45 ans, la *Loi sur la répression de l'usage du tabac chez les adolescents*, de 1908. En 1988, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a exprimé l'intention de restreindre davantage la vente de tabac à des mineurs, mais aucune mesure n'a encore été prise en ce sens. Divers

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernements provinciaux et municipaux ont également cherché à réglementer la vente de produits de tabac aux mineurs.

En 1972, l'industrie du tabac a accepté de se soumettre volontairement à des lignes directrices en matière de publicité, mais elle a continué à faire une promotion intensive de son produit. Les fabricants ont fait valoir que la publicité pour la cigarette était légale étant donné qu'il n'était pas illégal de fumer la cigarette. Certains ont fait valoir qu'une interdiction pure et simple de la publicité pourrait entraîner une baisse du prix des cigarettes, ce qui aurait pour effet d'accroître la demande et les ventes de produits de tabac étrangers. Quoi qu'il en soit, l'interdiction de la publicité pour le tabac semble être surtout efficace lorsqu'elle s'accompagne de campagnes antitabac et d'une hausse des taxes sur les cigarettes.

En réponse aux pressions du public, de plus en plus de compagnies de transport ont interdit l'usage du tabac et certaines compagnies d'assurance ont réduit les primes d'assurance-incendie et d'assurance-vie pour les non-fumeurs. Néanmoins, le mouvement antitabac continue à se heurter à une certaine opposition.

Un groupe de pression qui défend les droits des fumeurs, The Smokers Freedom Society, a été lancé en 1986 pour s'opposer aux taxes élevées et à l'intervention de l'État dans l'industrie, et aussi pour "rétablir la respectabilité de l'usage du tabac". Le projet de loi C-51, qui réglementait les produits du tabac, a reçu la sanction royale en juin 1988. Le Conseil canadien des fabricants des produits du tabac a contesté cette loi devant les tribunaux, considérant qu'elle allait à l'encontre de la liberté d'expression garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés*. En juillet 1991, le juge Jean-Jude Chabot de la Cour supérieure du Québec a invoqué deux raisons pour invalider la *Loi réglementant les produits du tabac*, à savoir que celle-ci limite déraisonnablement la liberté d'expression des fabricants et que la publicité étant de compétence provinciale, le gouvernement fédéral ne peut réglementer en la matière. Ce dernier en a appelé de la décision.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

E. La culture du tabac

Après avoir augmenté régulièrement pendant une vingtaine d'années, les ventes canadiennes de cigarettes ont atteint, en 1982, le chiffre record de 66,3 milliards de dollars. En 1989, elles étaient retombées à 50,3 milliards. Les ventes, per capita, de produits de tabac aux Canadiens âgés de 15 ans et plus ont diminué de 29 p. 100 entre 1980 et 1989, soit beaucoup plus que dans les autres principaux pays industrialisés.

La politique gouvernementale manque de cohérence dans les pays où l'industrie du tabac est étatisée, mais où l'on redoute les effets du tabac sur la santé. Le Canada, par exemple, subventionne les producteurs de tabac et perçoit des taxes sur le tabac, tout en reconnaissant la nocivité et le coût social de l'usage du tabac et en menant de grandes campagnes antitabac.

L'Ontario cultive près de 90 p. 100 de la récolte canadienne de tabac. Ces dernières années, la production a dépassé la demande et des millions de livres de tabac ont été entreposées. Les fabricants de tabac achètent moins aux agriculteurs en raison du ralentissement des ventes de cigarettes sur le marché national, qu'ils attribuent surtout à la hausse des taxes (les taxes fédérales et provinciales représentent environ 64 p. 100 du prix des cigarettes) et à la concurrence étrangère plus serrée sur le marché d'exportation. Les producteurs de tabac canadiens réclament un office de commercialisation national qui stabiliserait les prix et leur trouverait de nouveaux débouchés au Canada et à l'étranger. Ils attendent également des gouvernements fédéral et provinciaux une aide importante pour trouver d'autres sources de revenu. La rationalisation et la diversification des cultures ont permis à certains producteurs de tabac de maintenir leur revenu, mais les régions de pays qui vivent de la culture du tabac connaissent des difficultés financières.

Le problème auquel fait face l'industrie de la culture du tabac en perte de vitesse n'est pas le manque de cultures de remplacement sur les terres sablonneuses du sud de l'Ontario. Le véritable problème est que le marché de ces autres cultures - tomates, fèves soja, arachides, ail, ginseng - n'est pas aussi lucratif que celui du tabac ne l'était, ou ne

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'est qu'avec des subventions publiques visant à soutenir les prix. En effet, ces derniers temps, le rendement du tabac a atteint en moyenne 4 000 $ l'acre, soit dix fois plus que celui des autres cultures.

En 1986, Agriculture Canada a mis en place un programme d'une valeur de 30 millions de dollars pour aider les producteurs de tabac à se recycler. Néanmoins, l'Ontario Flue Cured Tobacco Growers' Marketing Board a demandé que le gouvernement octroie à cette fin 200 à 300 millions prélevés sur les revenus de la taxe sur les cigarettes. Même dans ces conditions, de nombreux producteurs ont cessé de cultiver du tabac ces dernières années à cause d'une baisse de leurs ventes et de leurs profits et d'une hausse de leur endettement. Dans le cadre d'un programme fédéral-provincial, les producteurs de l'Ontario reçoivent actuellement de l'argent pour renoncer à la culture du tabac. En octobre 1988, le gouvernement fédéral a ajouté 30 millions de dollars à ce programme et cinq autres millions pour les producteurs de l'extérieur de l'Ontario. Malgré tout, un groupe de producteurs de tabac de l'Ontario appelé Fair Compensation for Tobacco (FACT) a intenté, en 1989, des poursuites judiciaires contre les gouvernements fédéral et ontarien, afin d'obtenir une compensation pour les préjudices subis par leur industrie à la suite de la hausse des taxes sur le tabac.

Depuis longtemps, l'industrie du tabac craint d'être la cible d'actions en justice. En effet, on a intenté des poursuites en dommages-intérêts pour des maladies ou des décès attribués à l'usage du tabac. Même si les fabricants de tabac ont toujours obtenu gain de cause jusqu'ici, sauf en une occasion (dans ce cas, la décision du tribunal a été renversée ultérieurement par la Cour fédérale d'appel des États-Unis), les avocats des plaignants sont maintenant plus optimistes, car un nombre croissant de recherches établissent un lien entre les produits du tabac et diverses affections. Les fabricants de tabac pourraient donc perdre des millions de dollars du fait de ces poursuites.

Pendant que les fabricants de tabac continuent à se battre pour préserver leur part du marché, leurs sociétés mères recherchent d'autres possibilités d'investissement, notamment dans le secteur des produits alimentaires et des médicaments.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

F. Mesures gouvernementales

1. Initiatives touchant le milieu de travail

Depuis 1976, de nombreuses municipalités des quatre coins du pays ont adopté des règlements qui interdisent de fumer dans les immeubles non résidentiels et les véhicules de transport en commun. Plusieurs conseils municipaux se sont également attaqués au problème épineux de l'usage du tabac au travail. Le règlement de San Francisco qui l'interdit, sauf dans des endroits désignés, et qui offre aux antifumeurs la possibilité de porter plainte à la Commission municipale de la santé en cas d'infraction, a servi d'exemple à d'autres municipalités. Au Canada, certaines municipalités ont suivi l'exemple de Toronto et annoncé qu'il ne serait permis de fumer au travail que dans des endroits désignés, dotés de systèmes de ventilation spéciaux. Depuis le 1er janvier 1987, le gouvernement du Québec interdit l'usage du tabac dans la plupart de ses immeubles publics, sauf dans des zones désignées. En juillet 1989, le gouvernement de l'Ontario a adopté le projet de loi 194 visant à restreindre l'usage du tabac sur les lieux de travail.

En décembre 1985, un arbitre de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique a conclu que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social violait sa convention collective parce qui ne protégeait pas les employés contre la fumée de tabac, qui peut être considérée comme une "substance dangereuse". Le gouvernement fédéral en a cependant appelé de cette décision avec succès, puisque la fumée de tabac n'est pas considérée comme un produit dangereux au sens de la loi.

Le 22 avril 1987, le gouvernement fédéral a annoncé une série de mesures ayant pour but de réduire l'usage du tabac. Outre le projet de loi C-51, la plupart de ces initiatives visaient l'usage du tabac dans les lieux de travail relevant de la compétence du gouvernement fédéral.

Depuis le 1er octobre 1987, il est interdit de fumer aux comptoirs, dans les salles d'attente, aux bureaux et aux guichets des édifices fédéraux où on sert le public et les employés n'ont le droit de fumer que dans des zones désignées. Le 1er janvier 1989, le gouvernement

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

fédéral a interdit à tous les fonctionnaires de fumer dans les locaux des immeubles fédéraux.

La polémique au sujet de l'interdiction du tabac au travail n'est pas terminée. Plusieurs gouvernements provinciaux se sont penchés sur cette question dans divers rapports. Si l'usage du tabac crée une accoutumance physique et psychologique, il peut être difficile d'y renoncer, surtout dans un milieu de travail stressant. Si les employés qui fument doivent se rendre régulièrement dans les zones désignées, peut-on s'attendre à ce qu'ils soient aussi productifs que lorsqu'ils pouvaient fumer en travaillant? L'usage du tabac au travail pose également un problème en ce sens que la plupart des systèmes de ventilation recyclent l'air et risquent donc de redistribuer la fumée dans tout l'immeuble. La majorité des employeurs jugent trop coûteux d'installer un système de ventilation entièrement séparé pour les fumoirs, surtout dans le climat économique actuel.

2. Autres initiatives

En janvier 1985, le ministre d'État responsable de la Condition physique et du Sport amateur annonçait que les organismes nationaux de sport amateur financés en partie par le gouvernement fédéral ne pourraient plus faire commanditer par des fabricants de produits du tabac les activités auxquelles participent surtout des athlètes amateurs. Cette annonce répondait aux inquiétudes formulées au sujet de la commandite de l'Association canadienne de ski par la société R.J.R. Macdonald Inc.

En novembre 1986, le ministre des Transports a annoncé que l'usage du tabac serait interdit à bord de tous les avions canadiens durant les vols de deux heures ou moins. En septembre 1987, on a décidé que ce règlement entrerait en vigueur le 9 décembre 1987: il prévoit des amendes pouvant atteindre 5 000 $ pour les passagers qui continuent de fumer, et 25 000 $ pour les compagnies aériennes qui n'appliquent pas cette interdiction. Depuis avril 1988, une interdiction semblable touche les vols intérieurs d'une durée maximale de deux heures, aux États-Unis. En septembre 1988, Air Canada a étendu cette interdiction à tous ses vols en Amérique du Nord et à ceux à destination d'Hawaï et du Mexique.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En juin 1988, la *Loi réglementant les produits du tabac* recevait la sanction royale, conférant ainsi les pouvoirs nécessaires pour interdire toute publicité au sujet du tabac et imposant aux fabricants des restrictions concernant la publicité et les commandites, en plus d'en prévoir l'élimination graduelle; par ailleurs, elle exigeait des mises en garde plus explicites sur les contenants.

En juin 1989, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a déclaré qu'aucune mise en garde sur l'usage du tabac et la dépendance qu'il peut engendrer ne figurera sur les paquets de cigarettes tant que le gouvernement n'aura pas établi l'existence d'un lien entre les deux. La Société royale du Canada a reçu une subvention de 30 000 $ pour effectuer une étude sur la question, bien que l'existence d'un tel lien ait déjà été confirmé par des chercheurs américains. En octobre 1989, la Société indiquait dans son rapport que le tabac crée bel et bien une dépendance. Le gouvernement fédéral oblige maintenant les fabricants à imprimer sur les paquets des mises en garde explicites concernant la santé.

Selon un rapport préparé pour le compte de l'Organisation mondiale de la santé, 57 pays ont adopté une mesure législative visant à restreindre l'usage du tabac. De nombreux autres pays ont relevé leurs taxes sur le tabac pour en réduire la consommation et ont réglementé la publicité et l'usage du tabac dans les endroits publics. Néanmoins, pratiquement aucun pays n'a adopté de loi pour réduire la production de tabac ou limiter ses subventions et aucun pays n'a mis en oeuvre un plan d'action contre le tabac qui soit à la mesure du coût que son usage impose à la société.

MESURES PARLEMENTAIRES

1. En 1970, le rapport Isabelle du Comité de la santé, du bien-être social et des affaires sociales de la Chambre des communes a formulé des recommandations sur la publicité et la promotion des ventes de produits du tabac.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. Le projet de loi C-248, visant à interdire la publicité des produits du tabac, a été déposé par le gouvernement en juin 1971, mais n'a jamais été débattu. L'industrie du tabac et le gouvernement ont plutôt convenu de lignes directrices facultatives.
3. En avril 1986, le *Code canadien du travail* a été modifié de façon à prévoir des dispositions en matière de santé et de sécurité au travail qui permettront plus facilement aux employés de refuser un travail dangereux. La fumée du tabac n'était pas citée expressément comme constituant une menace pour la santé, mais en octobre 1988, Travail Canada a rendu une décision confirmant qu'un employé d'Air Canada avait le droit de refuser de travailler dans une remorque enfumée.
4. Le projet de loi C-204, Loi sur la santé des non-fumeurs, a été déposé le 6 octobre 1986 afin de réglementer l'usage du tabac dans les lieux de travail et les transports en commun relevant de la compétence fédérale et de modifier la *Loi sur les produits dangereux* pour interdire la publicité en faveur des cigarettes. Ce projet de loi d'initiative parlementaire, présenté par M^me^ Lynn McDonald, a été étudié en comité pendant neuf mois après avoir franchi l'étape de la deuxième lecture. Le 11 février 1988, il a été approuvé avec modifications et renvoyé à la Chambre. Le 31 mai 1988, il a été adopté en troisième lecture et, même s'il a reçu la sanction royale en juin de la même année, il n'a pas été proclamé (voir note 8, ci-dessous).
5. Le projet de loi C-51, interdisant la publicité en faveur des produits du tabac, réglementant leur étiquetage et prévoyant certaines mesures de contrôle, a été présenté par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social le 30 avril 1987. Il a été adopté en troisième lecture le 31 mai 1988 et a reçu la sanction royale en juin de la même année. Les fabricants canadiens de produits du tabac ont contesté sa validité devant les tribunaux.
6. Le 31 mars 1989, le Président de la Chambre des communes annonçait qu'à compter du 14 août 1989, les employés de la Chambre des communes, ainsi que les visiteurs, ne seraient plus autorisés à fumer dans les édifices du Parlement. Cette interdiction visait également tous les locaux occupés par la Bibliothèque du Parlement. Les députés allaient

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

toutefois pouvoir continuer de fumer dans leur bureau et d'autoriser leurs employés à le faire, même si la chose allait être interdite aux employés de la Chambre des communes. Par ailleurs, cette interdiction ne touche pas la salle des journalistes de l'Édifice du Centre et une section du restaurant parlementaire qui est réservé aux fumeurs.

7. Le 8 mai 1989, le projet de loi S-6, Loi modifiant la *Loi sur la répression de l'usage du tabac chez les adolescents* et la *Loi réglementant les produits du tabac*, a franchi l'étape de la première lecture au Sénat. Il visait à augmenter les amendes imposées à quiconque vend des produits du tabac à une personne de moins de 18 ans et à interdire l'exploitation d'un distributeur automatique de produits du tabac. La motion proposant la deuxième lecture du projet de loi a été rejetée le 24 octobre 1989 et cette mesure a été retirée du Feuilleton.
8. Le projet de loi C-27, Loi modifiant la *Loi sur la santé des non-fumeurs* (ancien projet de loi C-204) a été déposé à la Chambre des communes le 16 juin 1989. Il a été adopté par le Sénat et a reçu la sanction royale le 29 juin 1989. Ce projet de loi apportait des modifications de forme au projet de loi d'initiative parlementaire présenté par Lynn McDonald et il visait à préciser certains termes et à établir des procédures d'application de la loi.

CHRONOLOGIE

1908 - La *Loi sur la répression de l'usage du tabac chez les adolescents* rend illégale la vente de produits du tabac à quiconque est âgé de moins de 16 ans. Cette loi n'a pas été appliquée depuis au moins 45 ans.

1962 - Un rapport du Collège royal des médecins de Londres démontre la nocivité de l'usage du tabac.

1963 - Santé et Bien-être social Canada publie un rapport qui établit un lien centre la cigarette et le cancer du poumon.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1964 - Le Chef du Service fédéral de la santé publique des États-Unis publie un rapport sur les conséquences médicales de l'usage du tabac.

1970 - L'Assemblée mondiale de la santé adopte, pour la première fois, une résolution antitabac invitant les gouvernements à intervenir pour lutter contre cette cause de décès.

1970 - Le Comité de la santé, du bien-être social et des affaires sociales de la Chambre des communes recommande d'interdire la publicité et la promotion des ventes des produits du tabac.

juin 1971 - Le gouvernement dépose le projet de loi C-248 visant à interdire la publicité en faveur des produits du tabac, qui n'est toutefois jamais débattu.

1982 - Santé et Bien-être social Canada lance une campagne antitabac.

janvier 1985 - Le ministre d'État responsable de la Condition physique et du Sport amateur annonce que les manifestations de sport amateur ne pourront plus être commanditées par des fabricants de tabac.

février 1985 - Le Conseil du Trésor annonce des lignes de conduite facultatives sur l'usage du tabac dans les bureaux de la fonction publique fédérale.

octobre 1985 - Santé et Bien-être social Canada lance une campagne antitabac de 1,5 million de dollars à l'intention des jeunes.

- Le ministre de l'Agriculture du Canada verse 90 millions de dollars aux producteurs de tabac pour soutenir les prix.

octobre 1986 - Deux projets de loi d'initiative parlementaire sont déposés pour restreindre l'usage du tabac dans les immeubles fédéraux.

novembre 1986 - À titre d'essai, Air Canada interdit de fumer sur certains vols.

décembre 1986 - Le Chef du Service fédéral de la santé publique des États-Unis soutient que la fumée présente de grands risques pour la santé et demande instamment qu'on interdise l'usage du tabac dans les lieux de travail.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

février 1987 - Agriculture Canada lance un programme de 15 millions de dollars pour aider les tabaculteurs à se lancer dans d'autres cultures.

avril 1987 - On annonce de nouvelles restrictions relatives à l'usage du tabac dans les lieux de travail relevant de la compétence du gouvernement fédéral.

- Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social présente le projet de loi C-51, qui interdit la promotion des produits du tabac et la publicité en leur faveur.

septembre 1987 - Transports Canada interdit l'usage du tabac sur tous les vols de deux heures ou moins à bord d'avions canadiens, à partir de décembre 1987.

octobre 1987 - L'usage du tabac est limité à certaines zones désignées dans les lieux de travail de la fonction publique.

mai 1988 - Les projets de loi C-51 et C-204 sont tous deux adoptés en troisième lecture par la Chambre des communes le 31 mai, après un an de controverse.

juin 1988 - Le projet de loi C-51 reçoit la sanction royale.

janvier 1989 - Les fonctionnaires fédéraux se voient interdire l'usage du tabac dans tous les locaux de la plupart des immeubles fédéraux.

mars 1989 - Le Président de la Chambre des communes annonce qu'il sera interdit de fumer dans les édifices du Parlement à compter d'août 1989, mais que les députés et leurs employés pourront continuer de fumer dans leurs bureaux.

juin 1989 - Le projet de loi C-27, modifiant le projet de loi C-204, reçoit la sanction royale.

octobre 1989 - Depuis le 31 octobre, tous les emballages de produits du tabac doivent porter l'une des quatre mises en garde spécifiées concernant la santé.

janvier 1990 - Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social propose que les emballages de produits du tabac portent des mises en garde plus énergiques et plus visibles concernant la santé, à compter du 1er juin 1991.

juillet 1991 - La Cour supérieure du Québec juge inconstitutionnelle la *Loi réglementant les produits du tabac*. Le gouvernement fédéral interjette appel.